Nations Unies S/2016/799



Conseil de sécurité

Distr. générale
20 septembre 2016
Français
Original : anglais

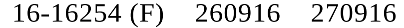
Lettre datée du 19 septembre 2016, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Conformément à la résolution 2303 (2016) du Conseil de sécurité, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint un rapport dans lequel figurent des propositions qui permettraient à l'Organisation des Nations Unies de faciliter le déploiement des observateurs de l'Union africaine au Burundi, ainsi que des modalités de coopération entre la composante de police des Nations Unies et les observateurs de l'Union africaine. Ce rapport a été établi par mon Conseiller spécial, en consultation avec l'Union africaine et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, ainsi qu'avec d'autres départements et bureaux compétents de l'Organisation (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) **BAN** Ki-moon

16-16254 (F) 260916 270916







Annexe

Rapport du Secrétaire général contenant des propositions qui permettraient à l'Organisation des Nations Unies de faciliter le déploiement des observateurs de l'Union africaine au Burundi, ainsi que des modalités de coopération entre la composante de police des Nations Unies et les observateurs de l'Union africaine

I. Introduction

1. Le présent rapport fait suite au paragraphe 11 de la résolution 2303 (2016) du Conseil de sécurité, dans laquelle le Conseil m'a prié de lui présenter, dans un délai de 30 jours, en étroite coordination avec l'Union africaine, des propositions permettant à l'Organisation des Nations Unies de faciliter le déploiement des observateurs de l'Union africaine, ainsi que des modalités de coopération entre la composante de police des Nations Unies visée au paragraphe 13 de cette résolution et les observateurs de l'Union africaine, compte tenu de leurs compétences propres et de leurs mandats respectifs, dans le respect des normes et pratiques de l'Organisation et conformément à sa politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme. En vue d'établir le présent rapport, j'ai demandé à mon Conseiller spécial de consulter l'Union africaine et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), ainsi que d'autres départements et bureaux compétents de l'Organisation des Nations Unies.

II. Présence de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union africaine au Burundi

2. Dans sa résolution 2279 (2016), le Conseil de sécurité m'a prié d'accroître l'engagement politique des Nations Unies au Burundi et d'œuvrer avec le Gouvernement burundais et les autres parties prenantes concernées en vue de favoriser le dialogue interburundais, comme indiqué au paragraphe 5 de ladite résolution, notamment dans les domaines de la sécurité et de l'état de droit. Les options relatives au déploiement d'une composante police des Nations Unies, que j'ai présentées au Conseil de sécurité dans une lettre datée du 15 avril 2016 (S/2016/352), ont été élaborées dans l'optique de contribuer à la création d'un environnement propice au dialogue politique, en évitant toute nouvelle détérioration des conditions de sécurité et en réduisant le nombre de cas de violations des droits de l'homme. Le Conseil est d'avis que seul un engagement politique se traduisant par un véritable dialogue interburundais sans exclusive pourra permettre de régler pacifiquement la crise qui fait actuellement rage dans le pays.

3. Au paragraphe 13 de sa résolution 2303 (2016), le Conseil de sécurité m'a prié de mettre en place au Burundi, pour une période initiale d'un an, une composante de police des Nations Unies, chargée de surveiller les conditions de sécurité et d'appuyer le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme dans la collecte d'informations sur les violations des droits de l'homme et les atteintes à ces

droits, sous l'autorité du Bureau de mon Conseiller spécial et en coordination avec les observateurs des droits de l'homme et les experts militaires de l'Union africaine présents au Burundi, dans le respect de leurs mandats respectifs. Il a autorisé pour cette composante le déploiement à Bujumbura et dans tout le Burundi d'un effectif maximum de 228 policiers des Nations Unies, dirigés par un conseiller principal pour les questions de police des Nations Unies, sous l'autorité de mon Conseiller spécial. Dans un communiqué de presse publié le 2 août 2016, le Gouvernement burundais a condamné l'adoption de la résolution 2303 (2016) et spécifiquement refusé l'envoi de ces policiers sur son territoire (voir S/2016/679, annexe). Dans une lettre qu'il m'a adressée le 18 août 2016, le Ministre burundais des relations extérieures et de la coopération internationale a réaffirmé la position de son pays sur la question.

4. Au paragraphe 10 de son communiqué du 13 juin 2015 [PSC/PR/COMM.2 (DXV)], le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a décidé de déployer immédiatement des observateurs des droits de l'homme de l'Union africaine et d'autres personnels civils, tel que convenu dans son communiqué du 14 mai 2015 [PSC/PR/COMM (DVII)], pour surveiller la situation des droits de l'homme sur le terrain, rendre compte des violations de ces droits et du droit international humanitaire, et entreprendre des actions visant à prévenir et à résoudre les conflits au niveau local. Il a également décidé de déployer des experts militaires de l'Union africaine qui seraient chargés de vérifier le processus de désarmement des milices et autres groupes armés et de soumettre des rapports réguliers à ce sujet.

5. Dans son communiqué du 17 octobre 2015 [PSC/PR/COMM (DLI)], le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a par ailleurs décidé de porter à 100 le nombre d'observateurs des droits de l'homme et d'experts militaires déployés, y compris la composante de police, et prié la Présidente de la Commission de l'Union africaine sur la situation au Burundi de lui soumettre des rapports mensuels sur la situation des droits de l'homme et les actes de violence dans le pays, sur la base des rapports établis par les observateurs des droits de l'homme et les experts militaires. À la suite de la visite effectuée au Burundi par la délégation de haut niveau de l'Union africaine les 25 et 26 février 2016, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a salué, dans son communiqué du 9 mars 2016 [PSC/PR/COMM (DLXXXI)], l'accord des autorités burundaises de faire passer à 200 le nombre d'observateurs des droits de l'homme (100) et d'experts militaires (100) déployés dans le pays. Dans sa résolution 2303 (2016), le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est félicité que les autorités burundaises aient accepté que le nombre d'observateurs des droits de l'homme de l'Union africaine et le nombre d'experts militaires de l'Union africaine soient portés tous deux à 100, tout en se déclarant préoccupé par les retards importants pris dans leur déploiement.

6. En septembre 2016, l'Union africaine avait déployé 47 observateurs des droits de l'homme et 23 experts militaires au Burundi, qui étaient tous basés à Bujumbura mais effectuaient également des missions temporaires dans d'autres provinces. En raison de contraintes financières et logistiques et de problèmes de sécurité, l'Union africaine n'a pas été en mesure de mener ses activités sur l'ensemble du territoire ni d'y déployer tout le personnel disponible. En outre, le projet de signature d'un mémorandum d'accord entre le Gouvernement burundais et l'Union africaine a peu avancé. Néanmoins, cette dernière a confirmé que le Gouvernement n'avait pas limité les déplacements des observateurs dans le pays.

7. Dans une note verbale datée du 11 avril 2016, la Commission de l'Union africaine a demandé à l'Organisation des Nations Unies d'envisager de fournir un appui sur le terrain aux observateurs des droits de l'homme et aux experts militaires de l'Union africaine, notamment dans les domaines de la mobilité et de la coimplantation, ainsi que du matériel de communication et d'autres matériels. Dans une autre note verbale, datée du 23 août 2016, la Commission a suggéré quatre types de soutien dont les observateurs pourraient bénéficier, à savoir : a) un appui financier, notamment pour assurer le versement des salaires et couvrir les frais logistiques; b) une aide au renforcement des capacités; c) un soutien technique dans le domaine du désarmement; d) un appui à la mobilité et aux communications (la note verbale datée du 23 août 2016 est jointe au présent rapport). Lors d'une visioconférence tenue avec le Secrétariat de l'ONU le 6 septembre 2016, la Commission de l'Union africaine a de nouveau formulé ces propositions, soulignant qu'il fallait accorder la priorité au versement des traitements et indemnités pour que ses observateurs puissent opérer sur le terrain. Il a été convenu que les discussions à ce sujet se poursuivraient. Les consultations engagées entre le Bureau de mon Conseiller spécial, le Bureau de l'Union africaine pour la région des Grands Lacs et les responsables des observateurs des droits de l'homme et des experts militaires déployés à Bujumbura se poursuivront elles aussi.

III. Coopération actuelle entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine au Burundi

8. L'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine coopèrent déjà étroitement au Burundi et l'ONU y a lancé plusieurs initiatives, notamment en vue d'appuyer le déploiement des observateurs de l'Union africaine.

9. Sur le plan financier, l'ONU soutient le déploiement des observateurs des droits de l'homme de l'Union africaine par l'intermédiaire du Fonds pour la consolidation de la paix. Dans le cadre de son projet intitulé « Appui aux observateurs des droits de l'homme de l'Union africaine au Burundi », le Fonds a contribué à hauteur de 2,25 millions de dollars au financement du déploiement, d'avril à septembre 2016, de 32 observateurs des droits de l'homme. Cette contribution s'ajoute à celle fournie par l'Union européenne en vue de déployer des experts militaires et des observateurs de l'Union africaine. Si cette dernière venait à manquer de fonds, l'ONU pourrait l'aider à tenter de mobiliser des ressources supplémentaires auprès des donateurs.

10. En ce qui concerne l'appui technique, le HCDH soutient déjà les observateurs des droits de l'homme de l'Union africaine dans les domaines de la formation et de la méthodologie. Si besoin est, il les aide également à exercer leurs fonctions, dans les limites de ses capacités. Le bureau du HCDH ne dispose actuellement pas de ressources suffisantes pour offrir un appui technique plus poussé à l'Union africaine en vue du déploiement de ses observateurs des droits de l'homme et de ses experts militaires.

11. S'agissant de l'assistance diplomatique et politique, mon Conseiller spécial travaille en étroite collaboration avec le Représentant spécial de l'Union africaine pour la région des Grands Lacs et Chef du Bureau de liaison de l'Union africaine à Bujumbura, avec lequel il coordonne ses activités. Il a par ailleurs usé de ses bons offices pour exhorter le Gouvernement burundais à signer le mémorandum d'accord

concernant le statut des observateurs des droits de l'homme et des experts militaires établi avec l'Union africaine. En outre, le Bureau de mon Conseiller spécial et le Bureau de liaison de l'Union africaine ont mis en place sur le plan technique des mécanismes de coordination et de consultations régulières. Dans ce contexte, l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies soutiennent toutes les deux le processus d'établissement d'un dialogue facilité par la Communauté d'Afrique de l'Est dans les domaines de l'assistance technique et fonctionnelle. Le Fonds pour la consolidation de la paix a octroyé un million de dollars au Bureau de mon Conseiller spécial en vue de financer ce processus. Il est possible que ce partenariat entre l'Union africaine et l'ONU soit renforcé à l'avenir.

12. Par ailleurs, en décembre 2015, l'ONU a fourni 16 véhicules, du matériel de communication radio, du matériel de bureau et d'autres équipements aux observateurs de l'Union africaine, dans le cadre du processus de liquidation de la Mission électorale des Nations Unies au Burundi (MENUB).

IV. Propositions visant à faciliter le déploiement des observateurs de l'Union africaine

13. L'Union africaine ayant défini les domaines dans lesquels l'Organisation des Nations Unies pourrait faciliter le déploiement de ses observateurs, les propositions formulées ci-après visent à y donner suite. Bien que l'octroi d'un appui à l'Union africaine en vue du déploiement d'observateurs ne soit pas lié au déploiement d'une composante de police des Nations Unies, il est important de noter que cette dernière opération pourrait néanmoins influer sur l'ampleur et les modalités de l'appui fourni par l'Organisation.

14. En ce qui concerne l'octroi d'un appui opérationnel, je prendrai les dispositions nécessaires, dans le respect des mandats existants du Conseil de sécurité relatifs à la coopération avec l'Union africaine, pour offrir un appui initial à l'Union africaine dans les domaines clefs suivants : services d'appui au Siège (à New York et à Addis-Abeba) pour soutenir les activités de planification de l'Union africaine et les efforts qu'elle mène pour déployer plus d'observateurs; négociations avec l'ensemble des fournisseurs agréés des Nations Unies à l'échelle mondiale afin de faire bénéficier l'Union africaine des mêmes prix et des mêmes termes et conditions que l'Organisation pour toute commande qu'elle passera elle-même en vue de soutenir ses observateurs; accès aux réseaux de communication radio utilisés par l'ONU au Burundi.

15. En application de la résolution 2303 (2016) du Conseil de sécurité, l'octroi de tout appui sera fonction du respect des normes et pratiques de l'Organisation, y compris en matière de transparence et de responsabilisation, et de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, ainsi que de la disponibilité des ressources.

16. Les mesures décrites ci-dessus seront certes utiles, mais elles ne garantissent pas que l'appui fourni à l'Union africaine sur le terrain sera prévisible et durable. En effet, le mandat actuel de mon Conseiller spécial ne permet pas à son Bureau de fournir un appui matériel régulier et prévisible aux observateurs de l'Union africaine. Le Conseil de sécurité souhaitera donc peut-être autoriser la conclusion d'arrangements novateurs permettant d'appuyer efficacement le déploiement de ces observateurs.

17. En se fondant sur l'expérience qu'il a acquise dans d'autres situations, notamment en Somalie, le Conseil de sécurité pourrait envisager de charger le Secrétaire général de fournir un dispositif d'appui logistique ciblé à l'Union africaine pour faciliter le déploiement de ses observateurs. Ce dispositif aurait pour principe essentiel de garantir la parité du soutien fourni au personnel de l'ONU et à celui de l'Union africaine dans les domaines concernés. Il devrait être pleinement conforme à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte d'un appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes et aux normes et pratiques de l'Organisation, et faire l'objet d'un mémorandum d'accord entre l'ONU et l'Union africaine. Le dispositif traiterait par exemple des sujets suivants : bureaux, services de gestion des installations connexes, transport, carburant, matériel informatique et matériel de communication, services médicaux et évacuations sanitaires, et équipements de protection individuelle. Puisqu'il serait axé sur l'octroi d'un appui opérationnel, le dispositif ne prévoirait pas le paiement direct d'une allocation au personnel de l'Union africaine.

18. Si le Conseil décidait de confier cette mission au Secrétaire général, il serait nécessaire de renforcer en conséquence les capacités du Bureau de son Conseiller spécial, afin de lui permettre d'exécuter son mandat avec efficacité.

V. Modalités de la coopération entre la composante police des Nations Unies et les observateurs de l'Union africaine

19. Deux méthodes différentes sont envisageables pour ce qui est de la coopération entre l'Union africaine, le HCDH et la composante police des Nations Unies, et de la coordination de leurs activités, sous l'autorité du Bureau de mon Conseiller spécial. La première consisterait à mettre en place une cellule d'opérations conjointe, qui reposerait sur la formulation d'une stratégie commune et permettrait aux entités de coordonner leurs activités de planification, leur action, l'analyse des résultats obtenus et l'établissement de leurs rapports. Cette méthode pourrait toutefois s'avérer difficile à mettre en œuvre, les mandats et les normes de publication de la composante police des Nations Unies, du HCDH, et des experts militaires et des observateurs des droits de l'homme de l'Union africaine étant différents. D'autres facteurs, tels que les différences existant dans la durée des mandats de chaque entité et les méthodes techniques de suivi, d'enquête et d'établissement de rapports qu'elles utilisent concernant les violations des droits de l'homme, compliqueraient l'adoption d'une méthode intégrée, à moins que les procédures, les capacités et les compétences des entités concernées ne soient harmonisées, ce qui ne pourrait pas se faire du jour au lendemain. Il serait nécessaire d'examiner cette méthode plus avant dans le contexte d'un cadre de partenariat plus étendu entre l'Union africaine et l'ONU.

20. La deuxième méthode serait plutôt une forme hybride de coopération et de coordination, qui comprendrait à la fois des mécanismes bien structurés et d'autres arrangements plus modulables. Dans le cadre de cette méthode, il pourrait être créé un comité directeur mixte, qui coordonnerait les stratégies et opérations en vue de faciliter la mise en œuvre par chaque entité de son mandat respectif. Les informations relatives à la planification, aux résultats obtenus et à l'analyse de ces résultats pourraient être systématiquement partagées lors de réunions ou d'échanges

réguliers entre services homologues. Des activités ponctuelles, telles que des missions d'évaluation conjointes menées dans certaines régions spécifiques, pourraient également être organisées.

21. La surveillance des conditions de sécurité est une tâche qui incombe tant à l'Union africaine qu'à l'Organisation des Nations Unies. Il serait donc également envisageable de créer un système d'alerte rapide commun qui renforcerait la coordination et les capacités de surveillance des deux entités en leur permettant d'identifier et de surveiller les éléments déclencheurs de crise et de déterminer les scénarios les plus probables. Ce système d'alerte rapide apporterait un début de réponse à la demande formulée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2303 (2016), me priant de lui rendre compte immédiatement par écrit en cas d'atteintes graves à la sécurité, de violations du droit international humanitaire, de violations des droits de l'homme et d'atteintes à ces droits dont aurait connaissance la composante de police des Nations Unies au Burundi, ou le Haut-Commissariat de Nations Unies aux droits de l'homme.

VI. Observations

22. Le déploiement des experts militaires de l'Union africaine et de ses observateurs des droits de l'homme ainsi que celui de la composante police des Nations Unies sont tributaires de l'autorisation du Gouvernement burundais et de sa collaboration avec l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies. J'invite donc instamment le Conseil de sécurité à rester en contact avec le Gouvernement pour s'assurer sa pleine coopération concernant le déploiement et les activités des membres du personnel de l'Union africaine et de l'Organisation des Nations Unies au Burundi, afin qu'ils aient pleinement et librement accès à l'ensemble du pays et puissent ainsi s'acquitter des tâches qui leur ont été confiées.

23. Si des efforts doivent être déployés pour garantir que le Gouvernement accepte le déploiement du personnel de l'ONU, il est également primordial d'appuyer celui des observateurs de l'Union africaine. En effet, en accentuant et en renforçant la présence des observateurs, on contribuera non seulement à promouvoir les droits de l'homme, mais aussi à améliorer la perception de la situation et les capacités d'alerte rapide des acteurs régionaux, nationaux et internationaux concernés, leur permettant ainsi de mieux réagir face aux nouvelles préoccupations qui se dégagent en matière de sécurité et de droits de l'homme. Cette stratégie est conforme à l'objectif général qui est de créer un environnement propice au dialogue politique en évitant toute nouvelle détérioration de la situation en matière de sécurité et en réduisant les cas de violations des droits de l'homme. L'ONU s'emploiera également à renforcer d'autres types de coopération aux niveaux politique et opérationnel, notamment la coopération qu'elle entretient avec l'Union africaine en vue d'appuyer l'établissement d'un dialogue interburundais facilité par la Communauté d'Afrique de l'Est et approuvé par l'Union africaine.

24. Alors que le Conseil de sécurité examine ces propositions, je procéderai au renforcement du Bureau de mon Conseiller spécial, en consultation avec le Gouvernement burundais, comme me l'a demandé le Conseil au paragraphe 8 de sa résolution 2303 (2016).

Pièce jointe

Note verbale datée du 23 août 2016, adressée au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies par la Commission de l'Union africaine

La Commission de l'Union africaine présente ses compliments au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et a l'honneur de se référer à la situation qui règne au Burundi.

La Commission apprécie l'attention portée à la question du Burundi par l'Organisation des Nations Unies, attention dont témoignent différentes résolutions adoptées par le Conseil de sécurité, notamment les résolutions 2248 (2015), 2279 (2016) et 2303 (2016). Elle se félicite tout particulièrement de l'adoption de la résolution 2303 (2016), dans laquelle le Conseil a expressément prié le Secrétaire général de lui présenter, en étroite coordination avec l'Union africaine, des propositions permettant à l'Organisation des Nations Unies de faciliter le déploiement des observateurs de l'Union africaine, ainsi que des modalités de coopération entre la composante de police des Nations Unies et les observateurs de l'Union africaine, compte tenu de leurs compétences propres et de leurs mandats respectifs.

Dans ce contexte, la Commission souhaite proposer que les mesures suivantes soient adoptées en vue de soutenir le déploiement des observateurs de l'Union africaine :

a) Un appui financier, notamment pour assurer le versement des salaires et couvrir les frais logistiques liés au déploiement de l'effectif autorisé d'observateurs des droits de l'homme et d'experts militaires de l'Union africaine;

b) Une aide au renforcement des capacités des observateurs des droits de l'homme et des experts militaires;

c) Un soutien technique, afin de s'assurer que les experts militaires de l'Union africaine soient aptes à accomplir leur mission de désarmement des milices et groupes armés;

d) Un appui visant à favoriser la mobilité interne et la sécurisation des communications.

La Commission de l'Union africaine propose qu'une visioconférence soit organisée avec les collègues du Secrétariat de l'ONU le 29 ou le 30 août 2016, afin de discuter en détails de l'appui décrit ci-dessus.